

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**GUILHERME CREPALDI FORMANSKI**

**DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA:**

**POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DE DEFESA DA PROPRIEDADE**

**Florianópolis**

**2015**

**GUILHERME CREPALDI FORMANSKI**

**DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA:  
POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DE DEFESA DA PROPRIEDADE**

**Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de  
Graduação em Direito da Universidade Federal de  
Santa Catarina, como requisito à obtenção do título  
de Bacharel em Direito.  
Orientador: Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart  
Cademartori**

**Florianópolis**

**2015**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao único e verdadeiro Deus, Jesus Cristo, pela presença constante em minha vida.

Aos meus pais, Jorge e Silvana, pelo amor e confiança que depositam em mim.

Ao meu irmão, Gustavo, pela amizade em todos os momentos.

À Nathália pelo companheirismo ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

A todos os meus amigos, representados na pessoa da Bruna, pela parceria no decorrer da faculdade de direito.

Aos professores que contribuíram para minha formação acadêmica, representados na pessoa do Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, a quem tive a honra de ter como orientador deste trabalho.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**Desapropriação indireta: possibilidades e limitações de defesa da propriedade**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Guilherme Crepaldi Formanski**, defendido em **02/07/2015** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 2 de Julho de 2015

Assinatura manuscrita de Luiz Henrique Urquhart Cademartori.

**Luiz Henrique Urquhart Cademartori**  
Professor(a) Orientador(a)



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO REITOR JOÃO DAVID FERREIRA LIMA - TRINDADE  
CEP: 88040-900 - FLORIANÓPOLIS - SC  
TELEFONE (048) 3721-9292 - FAX (048) 3721-9815  
E-mail: ccgd@ccj.ufsc.br

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E  
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno: **Guilherme Crepaldi Formanski**

RG:

CPF:

Matrícula: **11101500**

Título do TCC: **Desapropriação Indireta: possibilidades e limitações de defesa da propriedade**

Orientador: **Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori**

Fa, **Guilherme Crepaldi Formanski**, acima qualificado, venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis/SC, 02 de julho de 2015.

Guilherme Crepaldi Formanski

## RESUMO

Esta monografia tem como objetivo demonstrar que a prática da desapropriação indireta fere os ditames constitucionais, além de ser prejudicial tanto ao proprietário expropriado quanto ao Poder Público expropriante. Busca-se apresentar os fundamentos da intervenção estatal na propriedade, identificando as suas diferentes modalidades. A partir desse estudo, traça-se um comparativo entre a desapropriação comum e a indireta, visando descrever os prejuízos desta forma expropriatória. Conclui-se que a desapropriação indireta é medida aceitável, pois, tendo seu fundamento no fato consumado, a reversão da situação fática para devolução do bem ao proprietário expropriado acaba sendo danosa ao interesse público. Contudo, sua aceitação não significa autorização à prática indiscriminada, mas mera tolerância, devendo ser encarada sempre como medida excepcional. Como aspectos negativos da desapropriação indireta se observam: a) indenização posterior que prejudica o proprietário e o Poder Público e b) limitação ao direito de defesa da propriedade. Em relação à indenização posterior, esta se mostra prejudicial ao proprietário expropriado, pois seu pagamento ocorre muito tempo depois de concretizada a desapropriação, algo vedado expressamente pela Constituição Federal. Além disso, a indenização posterior é desvantajosa ao Poder público, uma vez que o *quantum* indenizatório tende a ser maior na desapropriação indireta se comparado com aquele fixado na desapropriação comum. No que concerne à limitação do direito de defesa da propriedade, a desapropriação indireta restringe demasiadamente as possibilidades de ação do proprietário expropriado, restando para este apenas os interditos possessórios e, quando consumada a perda da propriedade, a ação indenizatória.

**Palavras-chave:** Propriedade. Intervenção Estatal. Desapropriação. Desapropriação Indireta.

## SUMÁRIO

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUÇÃO .....                                                                           | 8  |
| 1 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE .....                                               | 10 |
| 1.1 Conceito e fundamentos da intervenção estatal na propriedade .....                     | 10 |
| 1.2 Modalidades de intervenção.....                                                        | 11 |
| 1.2.1 Servidão administrativa.....                                                         | 12 |
| 1.2.2 Limitação administrativa .....                                                       | 15 |
| 1.2.3 Requisição .....                                                                     | 17 |
| 1.2.4 Ocupação temporária.....                                                             | 18 |
| 1.2.5 Tombamento .....                                                                     | 19 |
| 2. DESAPROPRIAÇÃO: CONCEITO E ELEMENTOS .....                                              | 22 |
| 2.1 Conceito e fundamentos.....                                                            | 22 |
| 2.2 Competências legislativa, declaratória e executória.....                               | 29 |
| 2.3 Fases da desapropriação.....                                                           | 30 |
| 2.4 Ação de desapropriação e imissão provisória na posse .....                             | 33 |
| 2.5 Desistência da desapropriação .....                                                    | 36 |
| 2.6 Retrocessão .....                                                                      | 36 |
| 3. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: INDENIZAÇÃO POSTERIOR E DEFESA DO DIREITO DE PROPRIEDADE ..... | 38 |
| 3.1 Conceito e fundamentos.....                                                            | 38 |
| 3.2 Indenização posterior.....                                                             | 41 |
| 3.2.1 Indenização na ação de desapropriação comum .....                                    | 41 |
| 3.2.2 Indenização na desapropriação indireta .....                                         | 47 |
| 3.3 Possibilidades e limitações de defesa da propriedade .....                             | 51 |

|                   |    |
|-------------------|----|
| CONCLUSÃO .....   | 57 |
| REFERÊNCIAS ..... | 60 |



## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garante o direito de propriedade, autorizando, com base nos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da função social da propriedade, a intervenção legítima do Estado naquele direito apenas em determinadas situações a fim de beneficiar a coletividade.

Dentre as modalidades de intervenção estatal, a mais contundente é a desapropriação, em virtude da perda do direito de propriedade pelo seu titular.

Em regra, a Carta Magna autoriza a desapropriação em casos de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social, mediante pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro.

Nesse contexto, a desapropriação indireta figura como tema bastante controverso no direito brasileiro, haja vista que sua prática pelo Poder Público leva a um esvaziamento do conteúdo do direito de propriedade.

No presente trabalho, buscar-se-á demonstrar que a desapropriação indireta desrespeita os ditames constitucionais, na medida em que não há qualquer declaração expropriatória ou pagamento prévio de indenização ao proprietário expropriado.

Pretende-se discorrer sobre os prejuízos proporcionados pelo pagamento posterior de indenização fruto de condenações nas ações indenizatórias por desapropriação indireta.

Além disso, serão apresentadas as possibilidades e limitações de defesa do direito de propriedade diante de ação estatal tendente a consumação da desapropriação indireta.

Para tanto, no Capítulo 1, serão abordados os fundamentos da intervenção legítima do Estado na propriedade, identificando as diferentes modalidades interventivas, que visam condicionar o exercício de faculdades inerentes ao direito de propriedade ou que lhe oneram com algum uso público.

O Capítulo 2 versará a respeito da desapropriação, citando-se seus fundamentos específicos, espécies e legislações pertinentes. Estudar-se-á, com mais detalhes,

o procedimento de desapropriação comum, por ser este o modelo básico adotado, subsidiariamente, na maior parte das espécies expropriatórias.

Por fim, no Capítulo 3, será estudada a desapropriação indireta, apresentando-se seu conceito e fundamentos, além de discorrer-se acerca da relação desse instituto com a Constituição Federal.

Ainda nesse último capítulo, será traçado comparativo entre a desapropriação indireta e o procedimento de desapropriação comum, a partir dos critérios de cálculo de indenização e das possibilidades e limitações do direito de defesa da propriedade.

O método de abordagem do presente trabalho é o dedutivo, e, como auxiliar, o comparativo. Utiliza-se o procedimento de análise bibliográfica e jurisprudencial.

## **1 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE**

No presente capítulo, serão apresentados os fundamentos da intervenção estatal na propriedade, bem como as diferentes modalidades interventivas, descrevendo-se, brevemente, suas principais características.

### **1.1 Conceito e fundamentos da intervenção estatal na propriedade**

O direito de propriedade é garantido pelo artigo 5º, XXII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Constituição Federal)<sup>1</sup>.

Segundo Gonçalves (2013, p. 229-230), a propriedade pode ser entendida como “o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”<sup>2</sup>.

Conforme se depreende do “conceito” proposto por Gonçalves, o direito de propriedade deve ser exercido pelo seu titular de acordo com os parâmetros estabelecidos no ordenamento jurídico, não configurando, pois, um direito absoluto, como foi entendido no passado.

Além disso, a própria Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXIII, determina: “a propriedade atenderá a sua função social”.

É justamente a partir dessa ideia de função social da propriedade – aliada ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular – que o Estado se encontra legitimado para, por meio do exercício do seu poder de império, intervir no direito de propriedade, a fim de beneficiar toda a coletividade, ainda que esse agir estatal promova colisão com interesses individuais. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

Sob essa perspectiva, a intervenção legítima do Estado tem como pressuposto sua própria soberania e apresenta como fundamentos a função social da propriedade e a supremacia do interesse público.

---

<sup>1</sup> Art. 5º, XXII, da Constituição Federal: “é garantido o direito de propriedade”.

<sup>2</sup> Art. 1.228, *caput*, do Código Civil: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Logo, a intervenção estatal na propriedade compreende todo ato do Estado que, fundado em lei, compulsoriamente retira ou restringe aquele direito, ou sujeita o uso de bens de terceiros a uma destinação de interesse público. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

## 1.2 Modalidades de intervenção

O Estado pode intervir na propriedade de diversas formas, cada qual com características próprias, resultantes das diferentes circunstâncias que ensejam a ação do Poder Público a fim de beneficiar toda a coletividade.

Essas modalidades interventivas ganham, na doutrina, classificações distintas, originadas do entendimento de cada autor a respeito da matéria, de maneira que não há unanimidade no que se refere à classificação.

José Afonso da Silva (2012, p. 279-281), seguido por Odete Medauar (2014, p. 390-391), entende que, dentro do gênero “limitações administrativas” da propriedade, encontrar-se-iam todas as modalidades de intervenção estatal nesse direito.

Segundo o referido autor, as limitações à propriedade englobam tudo aquilo que condicione os caracteres principais desse direito, quais sejam: absoluto; exclusivo e perpétuo.

A partir disso, José Afonso da Silva relaciona as seguintes espécies do gênero “limitações”: restrição; servidão e desapropriação.

A *restrição* afetaria o caráter absoluto da propriedade, condicionando seu uso, ocupação, modificação e disponibilidade.

Por sua vez, a *servidão* limitaria o aspecto exclusivo daquele direito, impondo um uso público a bens particulares, tal como ocorreria com a requisição e a ocupação temporária – guardadas as devidas diferenças entre essas formas interventivas.

E, por fim, a *desapropriação* atingiria a face perpétua da propriedade, resultando na transferência compulsória desse direito ao Poder Público.

Outros autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 921-928), Hely Lopes Meirelles (2010, p. 656-671) e José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 795-796), apresentam classificações diferentes daquela proposta por José Afonso da Silva para organizar as modalidades de intervenção estatal no direito de propriedade.

Reconhecendo-se que não há uma classificação definitiva, já que todas apresentam acertos e limitações, adotar-se-á no presente trabalho, para fins didáticos, a classificação proposta por José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 795-796), tendo em vista o esforço do autor em delimitar com precisão todas as modalidades interventivas, buscando-se também, sempre que possível, traçar paralelos com os demais doutrinadores que escrevem sobre o tema.

Para Carvalho Filho, as formas de intervenção do Estado na propriedade podem ser divididas em: *intervenção restritiva* e *intervenção supressiva*. Na primeira, o Poder Público apenas impõe restrições ou condicionamentos ao uso da propriedade, sem, contudo, retirá-la de seu titular. Já na segunda, há transferência coercitiva do direito de propriedade para o Estado.

Dentro da modalidade de intervenção restritiva, continua Carvalho Filho, encontram-se: a servidão administrativa; as limitações administrativas; a requisição; a ocupação temporária e o tombamento. Enquanto na intervenção supressiva tem-se a desapropriação.

Dito isso, passa-se ao estudo de cada uma dessas modalidades interventivas.

### **1.2.1 Servidão administrativa**

A servidão administrativa é direito real imposto pelo Estado sobre a propriedade imóvel, a fim de que ela suporte uma utilidade pública, limitando parcialmente os poderes de uso e gozo do proprietário. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

Por meio da instituição de uma servidão administrativa, é assegurado ao Poder Público usar a propriedade para realizar obras ou serviços públicos que atendam aos interesses da coletividade.

Não há sacrifício do direito de propriedade, mas sim um ônus real, consubstanciado na obrigação de “suportar que se faça”. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; MEIRELLES, 2010)

A servidão pública encontra fundamento legal no artigo 40 do Decreto-Lei n. 3.365/41 (lei geral das desapropriações)<sup>3</sup>.

São exemplos de servidões administrativas: a instalação e a passagem de redes elétricas sobre imóveis privados e a implantação de gasodutos, oleodutos ou aquedutos sobre áreas particulares.

As servidões administrativas e civis, embora tenham núcleos idênticos, diferenciam-se, basicamente, sob dois aspectos. Primeiro, enquanto a servidão civil é direito real de um prédio particular sobre outro, atendendo a interesses privados, a servidão administrativa é imposta pelo Poder Público sobre o bem privado, com o fim de atender aos interesses da coletividade. Segundo, a legislação aplicada a ambos os institutos é diversa, sendo para a servidão privada o Código Civil e para servidão administrativa normas de direito público. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

Também não se confunde a servidão administrativa com as modalidades interventivas de requisição e ocupação temporária, pois estas pressupõem uma interferência passageira do Poder Público, ao contrário daquele que possui caráter permanente.

Tendo em vista que não há transferência coercitiva da propriedade para o Estado, a servidão administrativa diferencia-se da desapropriação, pois apenas onera parcialmente os poderes do proprietário, objetivando um uso público do bem.

Além disso, a indenização, na hipótese de servidão, está condicionada à efetiva existência de danos ao proprietário, enquanto a regra, na expropriação, é indenizar aquele que teve seu direito extinto.

---

<sup>3</sup> Art. 40 do Decreto-Lei n. 3.365/41: “O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei.”

Segundo Meirelles (2010, p. 658), na servidão administrativa indenizam-se os prejuízos oriundos do uso público e não a propriedade em si, como acontece na desapropriação. Nos dois casos, todavia, o pagamento da indenização é prévio.

Em relação às diferenças entre servidões e limitações administrativas, há certa divergência entre os doutrinadores, mormente, no que se refere à identificação dos casos nos quais uma ou outra modalidade ocorre, levando Bandeira de Mello (2012, p. 923) a afirmar: “Se é fácil teoricamente proceder à dissepção entre as duas categorias (limitações e servidões), o reconhecimento concreto das fronteiras entre ambas muitas vezes é tormentoso”.

A importância dessa diferenciação não é apenas teórica, apresentando relevância prática quando se discute a existência do dever de indenizar do Estado.

Isso porque, na servidão, desde que comprovado o dano, há possibilidade de indenização ao proprietário. Ao contrário das hipóteses de limitação administrativa, as quais não impõem ao Poder Público qualquer obrigação indenizatória. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 924-925)

De qualquer modo, é possível destacar algumas distinções entre os referidos institutos.

A servidão administrativa é, conforme dito, direito real instituído pelo Poder Público sobre determinados imóveis particulares, configurando um ônus de “suportar que se faça”. Incide sobre a propriedade.

A limitação administrativa, por sua vez, é uma restrição geral imposta pelo Estado sobre o exercício de direitos individuais, apresentando um caráter pessoal. Geralmente, obriga o proprietário a um “não fazer”.

A esse respeito, Bandeira de Mello (2012, p. 923) ensina:

Do ponto de vista teórico, é profunda a distinção entre umas e outras. Enquanto, por meio das limitações, o uso da propriedade ou da liberdade é condicionado pela Administração para que se mantenha *dentro da esfera correspondente ao desenho legal do direito*, na servidão há um verdadeiro sacrifício, conquanto parcial, do direito. Ou seja: a compostura do direito, legalmente definida, vem a sofrer uma compressão em nome do interesse público a ser extraído do bem sujeito à servidão.

Superada essa delimitação do conceito de servidão administrativa, passa-se ao estudo das demais características do instituto.

No que se refere às formas de instituição, a servidão pública pode ser instituída por acordo entre o proprietário e a Administração ou por sentença judicial, sendo imprescindível o ato de declaração de utilidade pública em ambas as hipóteses. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 799)

Bandeira de Mello (2012, p. 924) e Meirelles (2010, p. 659) também admitem a possibilidade de instituição da servidão por lei. Essa posição, contudo, não é unânime na doutrina, por entenderem alguns autores que as leis atingem um número indeterminado de bens, aproximando-se, em virtude dessa generalidade, das limitações administrativas. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 800)

Concorda-se com o entendimento de que a servidão administrativa não se institui por meio de lei, haja vista que, nessa hipótese, estar-se-ia onerando um número indeterminado de propriedades, fato que descaracterizaria essa modalidade interventiva, a qual recai sobre bens específicos.

As servidões administrativas, muito embora tenham caráter definitivo, podem ser extintas quando: a coisa sobre a qual recaem se deteriora; o bem gravado incorpora-se ao patrimônio da pessoa que instituiu a servidão e cessado o interesse público na utilização do bem gravado.

### **1.2.2 Limitação administrativa**

A limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública imposta pelo Estado a um número indeterminado de proprietários, consistente em obrigações positivas, negativas ou permissivas, e cuja finalidade é o condicionamento da propriedade à sua função social. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

O Poder Público, ao instituir uma limitação administrativa, não possui a intenção de executar obra ou serviço público, como, por exemplo, nas servidões. Na realidade o Estado, ao impor uma limitação, visa delimitar os contornos do direito de propriedade, em atenção ao bem-estar de toda coletividade.



Por ser expressão da Soberania interna do Estado, as limitações administrativas têm por fundamento o exercício do poder de polícia inerente à atuação do Poder Público. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

Carvalho Filho (2014, p. 77) conceitua poder de polícia como “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”.

A instituição de uma limitação administrativa pode dar-se através de lei ou de ato administrativo normativo, possuindo, em ambos os casos, um caráter geral, em virtude de ser destinada a um universo de proprietários e de propriedades, não atingido a alguns de maneira de específica.

Como exemplos dessa modalidade de intervenção, podem-se citar: o recuo para construção de edifícios; o limite no número de pavimentos a construir (gabarito de prédios); a obrigação dos proprietários manterem seus terrenos limpos e a permissão ou tolerância no ingresso de agentes estatais em imóveis particulares para realização de fiscalizações, como vistoria em elevadores e de vigilância sanitária.

Conforme exposto no item 1.2.1 deste trabalho, as limitações administrativas não se confundem com as servidões públicas. Todavia, faz-se necessário, ainda, distinguir as limitações das restrições de vizinhança, estas oriundas da legislação civil.

O artigo 1.277 e seguintes do Código Civil<sup>4</sup>, ao tratar dos direitos de vizinhança, expõem claramente que, ao contrário das limitações administrativas que são impostas visando o bem-estar de toda a coletividade, as restrições de vizinhança objetivam tão somente a proteção da propriedade em si mesma e daqueles que nela residem.

Meirelles (2010, p. 670) explica que, embora os referidos institutos incidam sobre a propriedade, suas finalidades são distintas, na medida em que as limitações

---

<sup>4</sup>Art. 1.277 do Código Civil: “O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha. Parágrafo único. Proíbem-se as interferências considerando-se a natureza da utilização, a localização do prédio, atendidas as normas que distribuem as edificações em zonas, e os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança.”

administrativas vão além da simples proteção dos interesses de vizinhos, para atender as necessidades da sociedade como um todo.

No que concerne à distinção entre limitações administrativas e desapropriação, esta, como vem sendo dito, leva ao sacrifício do direito de propriedade, implicando a transferência coercitiva do bem para o Poder Público, enquanto as limitações apenas condicionam esse direito, sem retirá-lo de seu titular.

As limitações administrativas, até por conta de sua generalidade, não são capazes de gerar qualquer forma de indenização.

Destaca-se, entretanto, que, na hipótese de as limitações administrativas ganharem dimensões tais que o conteúdo econômico do direito de propriedade se vê completamente esvaziado, essa modalidade de intervenção estatal pode converter-se em “interdição de uso da propriedade”, fato que gera o dever de indenizar do Estado ao proprietário prejudicado. (MEIRELLES, 2010, p. 671)

Assim como as servidões, as limitações possuem um caráter definitivo, podendo ser extintas, todavia, com a revogação da lei ou do ato administrativo que as instituiu.

### **1.2.3 Requisição**

Requisição é a forma de intervenção na qual o Estado, frente a uma situação de perigo público iminente, utiliza, de modo transitório, bens ou serviços particulares, mediante ato autoexecutório da autoridade requisitante. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

Diz-se autoexecutório porque o ato administrativo que institui a requisição não depende de acordo entre as partes ou de prévia apreciação pelo Poder Judiciário para ser executada, diferentemente do que ocorre em outras modalidades interventivas, como na servidão administrativa. Nesta, a ausência de aceite por parte do proprietário implica, necessariamente, a discussão judicial acerca da imposição do ônus real sobre o bem. Na requisição, isso não ocorre.

Aliás, a característica de autoexecução da requisição é algo que decorre diretamente de seu pressuposto fundamental, qual seja: o perigo iminente. Nos dizeres de Meirelles (2010, p. 661), a requisição é “ato de urgência” e, assim sendo, não seria plausível condicioná-la a um procedimento judicial anterior.

Essa modalidade interventiva pode recair sobre bens móveis, imóveis ou serviços e está prevista no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição Federal<sup>5</sup>.

Apesar de, em sua origem, ter aplicação somente em tempos de guerra ou convulsões políticas, atualmente o existem requisições militares e civis. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 803)

Admite-se pagamento de indenização posterior, porém, apenas quando houver efetivo prejuízo àquele que teve seus bens ou serviços requisitados.

Um ponto interessante levantado por Meirelles (2010, p. 661) em sua obra, é que a requisição de bens móveis e fungíveis guarda grande semelhança com a desapropriação, mas – alerta o referido autor – tais modalidades interventivas não se equivalem, porque, na primeira, a indenização é posterior e o ato que a institui é autoexecutório, não dependendo de autorização judicial para imissão na posse.

Cessado o perigo, a requisição se extingue. Por isso, é marcada pela transitoriedade.

#### **1.2.4 Ocupação temporária**

Ocupação temporária é a utilização pelo Estado de bem imóvel privado para auxiliar a execução de obras ou a prestação de serviços públicos, durante determinado período de tempo. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES 2010)

Distingue-se da requisição, basicamente, porque independe do pressuposto de perigo público iminente.

---

<sup>5</sup> Art. 5º, XXV, da Constituição Federal: “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

Apresenta como fundamento legal o artigo 36 do Decreto-Lei n. 3.365/41<sup>6</sup>. Como exemplo de ocupação temporária, pode-se citar o depósito de máquinas, equipamentos ou materiais utilizados na construção de uma rodovia em terrenos particulares vizinhos à obra.

Para Meirelles (2010, p. 663), tão logo seja constata a necessidade de ocupação, o Poder Público deve expedir o ato administrativo competente, estabelecendo o valor da indenização que será paga ao proprietário do imóvel ocupado.

A extinção da ocupação temporária se dá com a conclusão da obra ou do serviço público que ensejou sua instituição.

### **1.2.5 Tombamento**

O tombamento é a modalidade de intervenção estatal na propriedade que visa à preservação do patrimônio cultural brasileiro, podendo incidir sobre bens móveis ou imóveis. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014)

O Poder Público, por meio do tombamento, estabelece algumas restrições quanto ao uso da propriedade e a sua alienabilidade, a fim de que o proprietário – ou eventual titular do direito de uso – conserve, de acordo com as características indicadas nos livros do tombamento, os bens cujos valores histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico lhes conferem relevância para cultura nacional.

Nesse sentido, resta proibida a realização de qualquer tipo de modificação no bem tombado, com exceção de obras necessárias a sua conservação, as quais devem ser previamente autorizadas pelo Poder Público. (CARVALHO FILHO, 2014; MEDAUAR, 2014)

Além disso, especificamente para o proprietário, existe restrição no que concerne a sua faculdade de alienar o bem tombado, haja vista que, antes da celebração de qualquer negócio jurídico translativo, deve notificar a União, o Estado e o Município para que estes exerçam seu direito de preferência na aquisição do bem, sob pena de nulidade do negócio, sequestro do bem e imposição de multa aos contratantes.

---

<sup>6</sup> Art. 36 do Decreto-Lei n. 3.365/41: “É permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização”.

Interessante notar, ainda, que o tombamento gera consequências restritivas também para os vizinhos do prédio tombado, vedando qualquer tipo de construção na vizinhança que impeça ou reduza a visibilidade do referido bem. (CARVALHO FILHO, 2014; MEDAUAR, 2014; MEIRELLES 2010)

Encontra fundamento no artigo 216, § 1º, da Constituição Federal<sup>7</sup> e no Decreto-Lei n.25/37, que dispõe acerca da proteção do patrimônio histórico e artístico brasileiro.

Cita-se, a título de exemplo, o tombamento de prédios históricos em cidades como Ouro Preto, Parati, Olinda.

Vale ressaltar que o tombamento não se confunde com a servidão administrativa, pois esta incide sobre coisa alheia, enquanto o primeiro pode afetar também bens próprios. Outro ponto diferenciador reside na característica de a servidão recair apenas sobre bens imóveis, ao contrário do tombamento, que tanto pode atingir bens móveis quanto imóveis. E, ainda, a servidão administrativa impõe ao proprietário uma obrigação de “suportar que se faça”, já o tombamento exige um “agir” voltado à conservação do bem. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 927)

Em relação ao pagamento de indenização ao proprietário do bem tombado, existe certa divergência entre os autores.

Bandeira de Mello (2012, p. 927-928) entende que a regra seja indenizar, com exceção da hipótese em que o tombamento recaia sobre boa parte ou toda uma cidade, não havendo, em decorrência disso, desvalorização dos imóveis e, por consequência, prejuízo aos proprietários atingidos.

Já Meirelles (2010, p. 610-611) e Carvalho Filho (2014, p. 825) optam por um posicionamento no qual a regra seja não indenizar, sendo possível o pagamento de indenização apenas nos casos em que, realmente, se comprove um prejuízo suportado pelo

---

<sup>7</sup> Art. 216, § 1º, da Constituição Federal: “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”.

proprietário, tal como ocorre quando, em virtude de severas restrições ao uso do bem, se suprime o valor econômico deste.

Mostra-se mais acertada regra da não indenização, de maneira que ao proprietário do bem tombado impõe-se a necessidade de demonstrar a ocorrência de dano para viabilizar seu ressarcimento.

O tombamento se institui, basicamente, por meio de ato administrativo e consequente inscrição do bem no livro do tombo. No caso de bens imóveis, o artigo 13 do Decreto-Lei n. 25/37<sup>8</sup> estabelece, ainda, que o ato deva ser comunicado ao cartório de registro de imóveis competente, a fim de que o tombamento seja averbado à margem da transcrição do domínio e produza efeitos perante terceiros.

Muito embora tenha caráter definitivo, o tombamento admite desfazimento, que se dá revogando o ato administrativo que o instituiu e cancelando-se a inscrição no livro do tombo. (CARVALHO FILHO, 2014; MEDAUAR, 2014)

---

<sup>8</sup> Art. 13 do Decreto-Lei n. 25/37: “O tombamento definitivo dos bens de propriedade particular será, por iniciativa do órgão competente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, transcrito para os devidos efeitos em livro a cargo dos oficiais do registro de imóveis e averbado ao lado da transcrição do domínio”.

## 2. DESAPROPRIAÇÃO: CONCEITO E ELEMENTOS

Neste capítulo, estudar-se-á com mais profundidade a desapropriação, modalidade interventiva que – conforme visto no capítulo anterior – resulta na supressão do direito de propriedade. Serão apresentados seus fundamentos específicos, espécies e legislações pertinentes, dando-se ênfase à desapropriação comum (ou ordinária).

### 2.1 Conceito e fundamentos

Após discorrer-se a respeito das modalidades interventivas através das quais o Estado impõe limitações ao direito de propriedade, sem, contudo, extingui-lo, passa-se ao estudo da desapropriação, espécie interventiva na qual há verdadeiro sacrifício daquele direito.

Em linhas gerais, desapropriação é a transferência compulsória da propriedade de terceiro para o Poder Público ou seus delegados em situações de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social, mediante pagamento, em regra, de indenização prévia, justa e em dinheiro. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

A natureza jurídica da desapropriação é a de procedimento administrativo, pois se concretiza a partir de um sequência de atos intermediários destinados à adjudicação estatal do bem objeto dessa medida interventiva. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

Pode-se dividir o procedimento expropriatório em duas grandes fases: a primeira, *declaratória*, na qual o Estado declara seu interesse em expropriar determinado bem e expõe a necessidade ou utilidade pública, ou o interesse social, que fundamenta essa medida; e a segunda, *executória*, esta compreendida pela celebração de acordo extrajudicial entre as partes, ou, não havendo acordo, a propositura de ação judicial de desapropriação pelo expropriante. Em ambos os casos, a fase executória, encerra-se com o pagamento da indenização ao proprietário expropriado, e com a consequente aquisição da propriedade pelo expropriante.

Necessário destacar, ainda, que, sob a perspectiva do expropriante, a desapropriação configura modo de aquisição originária do direito de propriedade, pois não guarda qualquer relação com o título jurídico do proprietário anterior, ou seja, é causa

autônoma, capaz, por si mesma, de gerar o título constitutivo da propriedade em favor do Poder Público ou de seus delegados.

A esse respeito, Bandeira de Mello (2012, p.887) arremata: “É a só vontade do Poder Público e o pagamento do preço que constituem propriedade do Poder Público sobre o bem expropriado”.

Enquanto forma de aquisição originária da propriedade, a desapropriação apresenta duas consequências: a) a irreversibilidade da transferência, ou seja, ainda que a indenização tenha sido paga, por engano, a terceiro não proprietário, não se invalida a expropriação realizada e b) a extinção dos direitos reais sobre a coisa, o que significa dizer que o Poder Público adquire o bem livre de qualquer gravame, restando sub-rogados no preço da indenização quaisquer ônus ou direitos que incidiam sobre o objeto da desapropriação, até por força do disposto no artigo 31 do Decreto-Lei n. 3.365/41<sup>9</sup>. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014)

Todas as modalidades de intervenção estatal na propriedade possuem como fundamentos, conforme visto, a supremacia do interesse público sobre o particular e a função social da propriedade.

Todavia, no caso da desapropriação, existem também requisitos constitucionais específicos para sua promoção, quais sejam<sup>10</sup>: a) a ocorrência de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social e b) o pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro ou em títulos das dívidas pública ou agrária.

É possível dizer que as hipóteses de necessidade ou utilidade pública e interesse social são verdadeiros desdobramentos dos fundamentos que permeiam todas as formas de intervenção estatal na propriedade, pois representam, na prática, a supremacia do interesse público e a função social incutida no conteúdo daquele direito.

---

<sup>9</sup> Art. 31 do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Ficam subrogados no preço quaisquer onus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado”.

<sup>10</sup> Art. 5º, XXIV, da Constituição Federal: “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.



Estes conceitos de necessidade ou utilidade pública e interesse social são, a princípio, juridicamente indeterminados, cabendo a lei infraconstitucional prever o rol de possibilidades em que ocorrem um ou outro desses requisitos constitucionais. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 832)

Nessa mesma linha, Bandeira de Mello (2012, p. 889-890) afirma que as hipóteses legais de desapropriação são taxativas, porque o artigo 5º, p, do Decreto-Lei n. 3.365/41, ao relacionar os casos passíveis de expropriação por utilidade pública, encerra prescrevendo: “os demais casos previstos por leis especiais”.

Em outras palavras, o Poder Público está autorizado a desapropriar apenas nos casos de necessidade ou utilidade pública e interesse social previstos em lei.

Na doutrina, entende-se que a necessidade pública nasce em situações de emergência, as quais exigem, para sua solução, a transferência de determinado bem de terceiro para o Estado. Enquanto a utilidade pública abrange situações em que, não havendo emergência, a expropriação é apenas conveniente ao Poder Público. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

O Decreto-Lei n. 3.365/41 não diferencia os casos de necessidade ou utilidade pública, referindo-se apenas à expressão “utilidade pública”. Entretanto, pode-se afirmar que, embora a referida norma não faça distinção entre uma ou outra hipótese, não há prejuízo para o procedimento expropriatório, haja vista que, por ser mais amplo, o conceito de “útil”, fatalmente, abarca aquilo é “necessário”. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

O interesse social, por sua vez, é a hipótese em que mais se realça a função social da propriedade, pois ocorre quando o Poder Público se vale da desapropriação para melhor distribuir e aproveitar a propriedade, ou seja, visa minimizar desigualdades sociais, expropriando determinado bem em favor da coletividade ou de certas categorias da sociedade que o utilizarão mais adequadamente. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

A construção de rodovias é um típico exemplo de desapropriação por utilidade pública, ao passo que a expropriação a título de edificação de casas populares esboça um caso de interesse social.

Além de serem diferentes as hipóteses legais em que uma ou outra ocorrem, distinguem-se os casos de utilidade (e necessidade) pública dos de interesse social também pelo prazo de caducidade de seus respectivos atos declaratórios para início do procedimento expropriatório, o qual nestes é de 2 (dois) anos e naqueles, de 5 (cinco) anos.

Para Carvalho Filho (2014, p. 832-834), existem quatro espécies de desapropriação: a) comum (ou ordinária); b) urbanística sancionatória; c) rural e d) confiscatória.

A desapropriação comum tem por fundamento o artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal, que dispõe: “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

O Decreto-Lei n. 3.365/41, considerado a lei geral das desapropriações, versa, conforme dito, a respeito dos casos de utilidade (e necessidade) pública.

A desapropriação pela ocorrência de interesse social, por seu turno, está regulada na Lei n. 4.132/62.

A segunda espécie de desapropriação, segundo a classificação apresentada por Carvalho Filho, é a urbanística sancionatória, prevista no artigo 182, §4º, III, da Constituição Federal<sup>11</sup> e regulada pela Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Nessa modalidade expropriatória, o proprietário do solo urbano é penalizado pela não utilização adequada de seu bem, segundo as diretrizes estabelecidas no plano diretor municipal. Tal desapropriação, portanto, é de competência exclusiva do Município. A indenização é paga com títulos da dívida pública, previamente aprovados pelo Senado Federal.

---

<sup>11</sup> Art. 182 da Constituição Federal: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...] § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: [...] III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.

A desapropriação rural, terceira espécie apontada por Carvalho Filho, é um caso especial de expropriação por interesse social, pois incide sobre imóveis rurais com a finalidade específica de promover a reforma agrária. Está prescrita no artigo 184 da Constituição Federal<sup>12</sup> e disciplinada pela Lei Complementar n. 76/93 e pela Lei n. 8.629/93.

Compete exclusivamente à União promover a desapropriação rural. A indenização é paga com títulos da dívida agrária.

Importante notar que é permitido aos Estados-membros desapropriarem imóvel rural sob qualquer outro fundamento de interesse social, não podendo fazê-lo tão somente para fins de reforma agrária. Caso desejem desapropriar imóvel rural para atender interesse social outro, os Estados-membros devem observar o procedimento da desapropriação comum, com o pagamento de indenização em dinheiro. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 834)

Como quarta e última espécie de desapropriação, Carvalho Filho enumera a confiscatória, modalidade na qual o proprietário perde o bem em virtude do cultivo de plantas psicotrópicas ilegais. Não há direito à indenização. Tem como base o artigo 243 da Constituição Federal<sup>13</sup>, regulado pela Lei n. 8.257/91.

Além das espécies expropriatórias já apresentadas, vale anotar a existência da chamada “desapropriação por zona”, a qual não configura uma modalidade autônoma de desapropriação, mas mostra-se como uma possibilidade dentro da desapropriação comum (ou ordinária), estando prevista no artigo 4º do Decreto-Lei n. 3.365/41<sup>14</sup>.

A desapropriação por zona tem como objeto as áreas contíguas àquelas indispensáveis para atender a utilidade pública ou o interesse social declarado no ato expropriatório. Sua finalidade é expropriar áreas vizinhas que auxiliem na execução da obra

---

<sup>12</sup> Art. 184, *caput*, da Constituição Federal: “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”.

<sup>13</sup> Art. 243 da Constituição Federal: “As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º”.

<sup>14</sup> Art. 4º do Decreto-Lei n. 3.365/41: “A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda”.

principal ou que absorvam a valorização extraordinária decorrente dessa mesma obra. Neste último caso, os imóveis circunvizinhos são revendidos a terceiros, de maneira que o dinheiro obtido com o negócio funciona como sucedâneo do tributo “contribuição de melhoria”<sup>15</sup>. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

Vistas as diferentes modalidades de desapropriação recepcionadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, cumpre esclarecer que, no presente trabalho, estudar-se-á com mais profundidade o procedimento de desapropriação comum, já que, por ser o mais amplo dentre as demais espécies apresentadas, possibilita sua adoção como referencial, a partir do qual se analisará a desapropriação indireta, objeto deste estudo.

A desapropriação comum pode incidir sobre uma variedade muito grande de objetos, sendo correto afirmar que tudo aquilo que é objeto de propriedade pode ser desapropriado, ou seja, bens móveis ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos dotados de valor econômico. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014)

Não são desapropriáveis, contudo, direitos personalíssimos, moeda corrente nacional – ela mesma é a indenização – e pessoas. Neste último caso, em relação às pessoas jurídicas, é possível desapropriar seus bens ou os direitos representativos de seu capital social, mas nunca a pessoa em si, pois ela, em virtude de sua personalidade, é sujeito de relações jurídicas, e não objeto. A expropriação incide apenas sobre objetos. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; PEREIRA, 2011)

Os bens públicos podem ser desapropriados pelos entes federativos aos quais não pertençam, respeitando-se, entretanto, o disposto no artigo 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41, *in verbis*: “Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa”.

O Decreto-Lei n. 3.365/41 também estabelece restrições em relação à desapropriação de cotas, ações ou direitos representativos do capital de instituições ou empresas cujo funcionamento dependa de autorização e fiscalização da União. Neste caso, a

---

<sup>15</sup> De acordo com Hugo de Brito Machado (2008, p. 435), contribuição de melhoria é “um tributo vinculado, cujo fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública”.

expropriação operada por Estados, Distrito Federal ou Municípios deve ser previamente autorizada por decreto do Presidente da República<sup>16</sup>.

Ainda no que se refere ao seu objeto, pode-se classificar a desapropriação em *total* ou *parcial*, caso atinja a totalidade ou não do bem a ser expropriado. Na hipótese de ser parcial, e tendo o restante do bem tornado-se inútil ou de difícil utilização (desprovido de conteúdo econômico), assiste ao proprietário o “direito de extensão”, ou seja, o direito de exigir do Poder Público que englobe também essa parcela remanescente no procedimento expropriatório, a fim de ser indenizado pela totalidade do objeto desapropriado. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

No que diz respeito à destinação do bem expropriado, a regra é que ele integre o patrimônio do Poder Público ou de seus delegados, ou seja, daqueles que promoveram a desapropriação e pagaram a indenização. Todavia, existem situações em que essa integração não é definitiva. Isto é, o Estado, depois de concluído o procedimento expropriatório e de adquirido o bem, o transfere para particulares. É o que acontece, por exemplo, com a expropriação a título de reforma agrária. Não há interesse do Poder Público em permanecer com o bem expropriado, mas sim em distribuí-lo àqueles que, atendendo à função social, melhor aproveitarem a propriedade. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

Nesse sentido, Carvalho Filho (2014, p. 844) esclarece que se o destinatário final do bem desapropriado é o Poder Público ou seus delegados a integração ao patrimônio público será *definitiva*, ainda que a utilização do bem seja por todos e não apenas pela Administração. Como exemplo, cita-se: desapropriação de um prédio comercial para instalar uma repartição pública ou de terreno para construção de uma rodovia. Ao contrário, a integração será *provisória* quando a expropriação tiver sido operada com o intuito de repassar o bem a terceiros, assim como ocorre na desapropriação rural para fins de reforma agrária.

Em qualquer caso, entretanto, o bem expropriado sempre integra primeiro o patrimônio do expropriante, para, somente depois, ser transferido aos terceiros beneficiários.

---

<sup>16</sup> Art. 2º, § 3º, do Decreto-Lei n. 3.365/41: “É vedada a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República”.

A desapropriação realizada pelo Estado não se opera diretamente em favor de terceiro e de seu interesse privado.

## 2.2 Competências legislativa, declaratória e executória

Todas as formas de desapropriação envolvem três espécies de competências: legislativa, declaratória e executória.

A competência legislativa é aquela que se traduz na produção de normas que irão disciplinar o procedimento expropriatório promovido pelo Estado. Cabe privativamente à União legislar sobre desapropriação, por força do artigo 22, II, da Constituição Federal<sup>17</sup>.

A competência declaratória, por sua vez, reflete a manifestação de vontade do Estado com intuito de desapropriar determinado bem para atender a um interesse público. É declarar a necessidade ou utilidade pública ou o interesse social de um bem, visando sua futura transferência compulsória para o Poder Público ou seus delegados, mediante pagamento de indenização. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014)

Como bem lembra Carvalho Filho (2014, p. 841), tal declaração não configura a desapropriação em si, mas é a primeira fase desse procedimento.

O artigo 2º, *caput*, do Decreto-Lei n. 3.365/41 reparte a competência declaratória entre todos os entes federativos, estabelecendo uma competência concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para declarar a necessidade ou utilidade pública ou o interesse social com vistas à desapropriação<sup>18</sup>. Essa regra, entretanto, admite exceções previstas na Constituição Federal ou em leis especiais.

Por exemplo, na desapropriação rural, compete exclusivamente à União expedir a declaração expropriatória. Da mesma forma, cabe apenas ao Município declarar a utilidade pública de imóvel para fins urbanísticos, como ocorre na desapropriação urbanística sancionatória. Nessas hipóteses, não há repartição de competências com outros entes federativos.

---

<sup>17</sup> Art. 22 da Constituição Federal: “Compete privativamente à União legislar sobre: [...] II – desapropriação”.

<sup>18</sup> Art. 2º, *caput*, do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios”.

Outra exceção caracteriza-se pela existência de autarquias federais dotadas de competência declaratória para expropriar bens em situações específicas. É o caso do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, que pode declarar a utilidade pública de imóveis a serem desapropriados para construção de rodovias federais<sup>19</sup>, e da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a qual é competente expedir declaração expropriatória para instalação de concessionários e permissionários de energia elétrica<sup>20</sup>. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014)

Por fim, como terceira e última espécie, a competência executória revela a atribuição para, depois de declarada a utilidade pública ou o interesse social, efetivar a expropriação, isto é, praticar atos concretos a fim de promovê-la. Vai desde a negociação com o proprietário expropriado para acordo relativo ao valor da indenização, até a propositura de ação de desapropriação, quando não há acerto entre as partes. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014)

Em virtude disso, todos os direitos e obrigações decorrentes desse procedimento expropriatório cabem àquele que executa a desapropriação, sendo sua responsabilidade, inclusive, o pagamento da indenização ao proprietário expropriado.

É a mais ampla das competências ora estudadas, estando distribuída entre todos os entes federativos, pessoas da Administração Indireta – tais como, autarquias e empresas públicas – e empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Nestes dois últimos casos, contudo, depende de expressa previsão em lei ou contrato<sup>21</sup>.

### **2.3 Fases da desapropriação**

A desapropriação compreende duas fases: a declaratória, consubstanciada na manifestação de vontade do Estado em expropriar determinado bem para atender utilidade pública ou interesse social; e a executória, identificada na prática de atos concretos voltados à efetivação da desapropriação.

---

<sup>19</sup> Art. 82 da Lei n. 10.233/01: “São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação: [...] IX – declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados para implantação do Sistema Federal de Viação”.

<sup>20</sup> Art. 10 da Lei n. 9.074/95: “Cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários, permissionários e autorizados de energia elétrica”.

<sup>21</sup> Art. 3º do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato”.

A declaração expropriatória – quando expedida por ente federativo<sup>22</sup> – pode ser originada de ato do Poder Legislativo<sup>23</sup> ou, mais comumente, do Poder Executivo<sup>24</sup>. Em qualquer desses casos, todavia, terá a natureza de ato administrativo. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014)

O aludido ato declaratório está sujeito a controle judicial no que se refere aos requisitos de validade dos atos administrativos em geral, quais sejam: competência, finalidade, forma, motivo e objeto do ato.

Bandeira de Mello (2012, p. 895) enumera como efeitos da declaração de utilidade pública (ou de interesse social):

- a) submeter o bem à força expropriatória do Estado; b) fixar o estado do bem, isto é, de suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes; c) conferir ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder; d) dar início ao prazo de caducidade da declaração.

Importante notar que, muito embora seja um dos efeitos do ato declaratório a fixação de estado do objeto, o proprietário não ficará tolhido do exercício de suas faculdades de usar, gozar ou dispor do bem, enquanto não se efetivar a desapropriação.

Isso porque a declaração de utilidade pública ou interesse social configura apenas “ato-condição” da futura transferência compulsória do bem, não sendo capaz de, por si só, promover a extinção do direito de propriedade. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; MEIRELLES, 2010)

Em consequência disso, as autoridades administrativas não podem negar, por exemplo, o licenciamento de obra sob o argumento de que o imóvel é objeto de declaração expropriatória. Esse, por sinal, é o entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Sobre competência declaratória e executória na desapropriação, ver item 1.4.1 deste trabalho.

<sup>23</sup> Art. 8º do Decreto-Lei n. 3.365/41: “O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação”.

<sup>24</sup> Art. 6º do Decreto-Lei n. 3.365/41: “A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito”.

<sup>25</sup> Súmula n. 23 do Supremo Tribunal Federal: “Verificados os pressupostos legais para o licenciamento da obra, não o impede a declaração de utilidade pública para desapropriação do imóvel, mas o valor da obra não se incluirá na indenização, quando a desapropriação for efetivada”.



O prazo de caducidade das declarações de utilidade (ou necessidade) pública é de cinco anos<sup>26</sup>, enquanto que, para declarações de interesse social, é de apenas dois anos<sup>27</sup>. Vencidos esses prazos sem que o Poder Público tenha efetivado a desapropriação, o ato declaratório caduca, podendo ser expedido novamente decorrido o lapso temporal de um ano, contado data em que o ato perdeu a validade, por força da parte final do artigo 10 do Decreto-Lei n. 3.365/41.

A fase executória da desapropriação é aquela na qual ocorre a transferência compulsória do bem objeto de anterior declaração de utilidade pública ou interesse social, mediante o pagamento de indenização ao proprietário expropriado, fato que resulta na extinção do direito de propriedade. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

A execução da desapropriação se dá pela via administrativa ou judicial. Será administrativa quando existir acordo entre Poder Público e proprietário no que se refere ao valor da indenização. E, ao contrário, será judicial na hipótese de não existir acordo entre as partes, levando o ente expropriante a propor “ação de desapropriação” em face do proprietário expropriado – mais adiante, neste trabalho, serão apresentadas as características principais dessa ação.

Seja qual for a forma encontrada pelas partes para promover a desapropriação, é certo que aquisição da propriedade pelo expropriante se dá com o pagamento da indenização ao proprietário expropriado, ainda que se trate de bem imóvel.

A exigência constitucional de pagamento de justa e prévia indenização (art. 5º, XXIV, da Constituição Federal) é a única condição para que ocorra a transferência da propriedade, de modo que, uma vez atendida, o expropriante automaticamente adquire o bem objeto da desapropriação.

No caso específico dos bens imóveis, a transcrição – no registro imobiliário competente – de instrumento de acordo celebrado entre as partes ou de decisão judicial

---

<sup>26</sup> Art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/41: “A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração”.

<sup>27</sup> Art. 3º da Lei n. 4.132/62: “O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado”.

proferida na ação de desapropriação tem o condão de apenas regularizar a transferência da propriedade, haja vista que esta se operou com o pagamento do *quantum* indenizatório<sup>28 29</sup>.

## 2.4 Ação de desapropriação e imissão provisória na posse

A ação de desapropriação segue rito especial regulado pelo Decreto-Lei n. 3.365/41 e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil. São partes nessa ação, o Poder Público ou seus delegados – sempre no polo ativo –, como expropriantes, e, no polo passivo, o proprietário expropriado.

A pretensão do expropriante é concluir a transferência compulsória do bem objeto da desapropriação, apresentando oferta do valor da indenização na petição inicial.

Em sede de contestação, o proprietário expropriado pode arguir, como preliminares, a) ausência de hipótese legal autorizadora da desapropriação<sup>30</sup>; b) irregularidades formais do ato expropriatório (competência, forma, caducidade) e c) ausência de pressupostos processuais e condições da ação. No mérito, cabe apenas discutir o *quantum* indenizatório. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

Qualquer outra matéria de defesa – como desvio de finalidade da declaração expropriatória ou titularidade de domínio ou posse – deve ser objeto de ação autônoma, nos termos do artigo 20 do Decreto-Lei n. 3.365/41<sup>31</sup>.

Ainda em relação à defesa do proprietário expropriado, o artigo 9º do Decreto-Lei n. 3.365/41 estabelece a seguinte limitação: “Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública”.

---

<sup>28</sup> Art. 29 do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse, valendo a sentença como título hábil para a transcrição no registro de imóveis”.

<sup>29</sup> Com mesmo entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 905) e José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 865-866).

<sup>30</sup> Os artigos 5º do Decreto-Lei n. 3.365/41 e 2º da Lei n. 4.132/62 enumeram os casos que são considerados, respectivamente, de utilidade pública e de interesse social. A declaração expropriatória que apresenta hipótese não contida nos referidos artigos enseja arguição preliminar dessa matéria na ação de desapropriação.

<sup>31</sup> Art. 20 do Decreto-Lei n. 3.365/41: “A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta”.

A melhor interpretação do supracitado dispositivo leva à conclusão de que ele só se aplica à alegação de desvio de finalidade, mas não impede a apreciação da defesa preliminar de ausência de hipótese legal autorizadora da desapropriação.

Isso porque não se pode confundir o desvio de finalidade com a matéria de defesa preliminar de ausência de hipótese legal. No primeiro caso, o administrador se vale de uma das hipóteses legais de utilidade pública ou de interesse social para atingir finalidade diversa daquela consubstanciada no interesse público, enquanto, no segundo, a declaração expropriatória apresenta uma hipótese não prevista pela lei como passível de desapropriação.

A limitação contida no artigo 9º do Decreto-Lei n. 3.365/41, portanto, destina-se apenas a discussões relativas ao desvio de finalidade. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014)

A sentença que resolve o mérito da ação de desapropriação fixa o valor da indenização devida ao proprietário expropriado e – depois de pago o valor indenizatório – serve como título hábil a regularização da transferência da propriedade no Registro de Imóveis.

Os critérios para fixação da indenização serão estudados no próximo capítulo deste trabalho, onde se traçará paralelo com a ação de desapropriação indireta.

Entretanto, desde já, se esclarece que a execução de sentença da ação de desapropriação se faz pelo sistema de precatórios judiciais, muito embora tal entendimento não seja pacífico entre alguns autores, por entenderem estes que haveria ofensa ao princípio da indenização prévia. (SILVA, 2011, p. 400-419)

Importante dizer, ainda, que a emissão de precatório, por si só, não é capaz de autorizar a imissão definitiva na posse do bem ou a transcrição da transferência da propriedade no registro imobiliário. Tais ações podem ser realizadas, segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, somente após o efetivo pagamento da indenização<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Cita-se ementa do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 997.675-RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Superior Tribunal de Justiça, julgado em 17/03/2009: “ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO DEFINITIVA NA POSSE. TRANSCRIÇÃO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO. NECESSIDADE DE PAGAMENTO INTEGRAL DA INDENIZAÇÃO. 1. A imissão definitiva na posse do imóvel expropriado e a

A imissão provisória na posse é uma opção dada ao expropriante de ingressar no imóvel antes do fim da ação de desapropriação, mediante declaração de urgência e depósito judicial de valor determinado a partir de critérios legais (artigo 15, § 1º, do Decreto-Lei n. 3.365/41) ou arbitrado pelo Juiz após instrução sumária processada nos autos da ação expropriatória.

É regulada pelo Decreto-Lei n. 1.075/70, para os casos de imissão em imóvel residencial urbano (regra especial), ou pelo artigo 15 do Decreto-Lei n. 3.365/41, nas demais hipóteses (regra geral)<sup>33</sup>.

A declaração de urgência pode ser manifestada no mesmo ato administrativo que declara a utilidade pública ou o interesse social do bem a ser expropriado ou em ato posterior, mas, neste caso, desde que dentro do prazo de validade da declaração expropriatória.

Declarada a urgência, o expropriante tem prazo improrrogável de 120 dias para providenciar sua imissão na posse, sob pena de não mais poder fazê-lo, já que a declaração de urgência não pode ser renovada, por força do disposto nos parágrafos 2º e 3º do artigo 15 do Decreto-Lei n. 3.365/41.

A imissão provisória na posse não se confunde com a hipótese prevista no artigo 7º do Decreto-Lei n. 3.365/41, o qual estabelece a prerrogativa de agentes públicos penetrarem em imóvel para fins, exclusivamente, de medição e verificação, depois de expedida a respectiva declaração expropriatória. Como se vê, na hipótese constante do

---

transcrição do registro imobiliário pressupõem o pagamento integral do valor fixado na sentença condenatória, sendo a emissão de precatório insuficiente para comprovar a quitação. Precedentes do STJ. 2. Agravo Regimental não provido”.

<sup>33</sup> Art. 15 do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens; § 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito: a) do preço oferecido, se este for superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao imposto predial; b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido; c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior; d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originalmente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel. § 2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias. § 3º Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória. § 4º A imissão provisória na posse será registrada no registro de imóveis competente”.

aludido dispositivo, não ocorre transferência da posse do bem ao Poder Público<sup>34</sup>. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 900)

## 2.5 Desistência da desapropriação

O expropriante possui a faculdade de desistir da desapropriação quando os motivos que o levaram a dar início a esse procedimento deixam de existir. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 881)

A desistência da desapropriação é possível enquanto não concluído o procedimento expropriatório, fato este que ocorre, no acordo, com o pagamento da indenização ou, na ação de desapropriação, com o trânsito em julgado da sentença que fixa o *quantum* indenizatório.

Tal desistência é operada pela revogação do ato administrativo que declarou a utilidade pública ou o interesse social, com consequente invalidação do acordo celebrado entre as partes ou extinção da ação de desapropriação sem julgamento do mérito. No caso de imissão provisória na posse, também se faz necessário devolver o bem ao seu antigo dono. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

O proprietário expropriado não pode opor-se à desistência da desapropriação. Cabe a ele apenas pleitear indenização por perdas e danos, desde que demonstre os prejuízos que efetivamente sofreu.

## 2.6 Retrocessão

Terminado o procedimento expropriatório, e estando o bem integrado ao patrimônio do expropriante pelo pagamento da indenização, inviabiliza-se, conforme dito, a desistência da desapropriação. Contudo, manifestado o desinteresse do Estado ou de seus

---

<sup>34</sup> Art. 7º do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial. Àquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal”.

delegados em dar uma destinação pública ao bem desapropriado – *tredestinação ilícita*<sup>35</sup> –, nasce a retrocessão. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

Regulada, atualmente, pelo artigo 519 do Código Civil<sup>36</sup>, a retrocessão é compreendida como a obrigação de o expropriante oferecer o bem desapropriado ao seu antigo proprietário, recebendo, em contrapartida, o valor atualizado da indenização paga na desapropriação.

Quando a retrocessão não é respeitada pelo Poder Público, o direito do expropriário resolve-se em perdas e danos, já que os bens incorporados ao patrimônio público não podem ser reivindicados<sup>37</sup>.

Muito embora exista divergência entre os doutrinadores, prevalece o entendimento de que a retrocessão possui natureza jurídica de direito pessoal. (CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

---

<sup>35</sup> Segundo Carvalho Filho (2014, p. 901), *tredestinação* é “destinação desconforme com o plano inicialmente previsto. A retrocessão se relaciona com a *tredestinação ilícita*, qual seja, aquela pela qual o Estado, desistindo dos fins da desapropriação, transfere a terceiro o bem desapropriado ou pratica desvio de finalidade, permitindo que alguém se beneficie de sua realização”. A partir disso, pode-se afirmar que, não rende ensejo à retrocessão, a chamada “*tredestinação lícita*”, na qual o Estado, embora não atendendo a destinação pública expressa no decreto expropriatório, confere ao bem outro fim público.

<sup>36</sup> Art. 519 do Código Civil: “Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa”.

<sup>37</sup> Art. 35 do Decreto-Lei 3.365/41: “Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos”.

### 3. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA: INDENIZAÇÃO POSTERIOR E DEFESA DO DIREITO DE PROPRIEDADE

Neste último capítulo, será descrito o instituto da desapropriação indireta, demonstrando-se seus aspectos negativos a partir de um estudo comparativo com a desapropriação comum, principalmente, no que se refere aos critérios de cálculo das indenizações e às possibilidades de defesa do direito de propriedade.

#### 3.1 Conceito e fundamentos

A desapropriação indireta é o *fato administrativo*<sup>38</sup> através do qual o Estado se apossa de determinado bem, para, depois de dar-lhe destinação pública, incorporá-lo ao seu patrimônio, adquirindo-lhe a propriedade, sem observância dos requisitos constitucionais de declaração expropriatória e de pagamento de indenização prévia. (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CARVALHO FILHO, 2014; MEIRELLES, 2010)

O fundamento legal da desapropriação indireta encontra-se no artigo 35 do Decreto-Lei n. 3.365/41, dispositivo esse que versa a respeito do *fato consumado*. Assim sendo, ainda que nulo – ou, neste caso, inexistente – o procedimento expropriatório, a partir do momento em que o bem é incorporado ao patrimônio público, nada mais resta ao proprietário desapropriado senão pleitear indenização por perdas e danos, tendo em vista que o bem em si não pode mais ser objeto de reivindicação. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 883-884)

Por conta desse fundamento, existe uma relativa aceitação da desapropriação indireta tanto pela jurisprudência e quanto pela própria doutrina<sup>39</sup>. Entretanto, não há como se admitir que esse instituto esteja em consonância com os ditames constitucionais.

Isso porque a desapropriação indireta representa verdadeiro desrespeito à Constituição Federal, na medida em que esta garante o direito de propriedade e estabelece

---

<sup>38</sup> Para Carvalho Filho (2014, p. 98), a ideia de fato administrativo “[...] não leva em consideração a produção de efeitos jurídicos, mas, ao revés, tem sentido de *atividade material* no exercício da função administrativa, que visa a efeitos de ordem prática para a Administração. [...] Significa dizer que a noção de fato administrativo é mais ampla que a de fato jurídico, uma vez que, além deste, engloba também os fatos simples, ou seja, aqueles que não repercutem na esfera de direitos, mas estampam evento material ocorrido no seio da Administração”.

<sup>39</sup> Diz-se “relativa aceitação” porque, embora se reconheça os efeitos jurídicos decorrentes da desapropriação indireta (fato consumado), tal prática ainda é bastante criticada, principalmente, na doutrina. Acerca do tema, ver Carvalho Filho, 2014, p. 882-883.

como requisitos autorizadores da desapropriação comum a declaração de utilidade pública, ou de interesse social, e o pagamento de indenização prévia.

Neste momento, faz-se necessário esclarecer que o instituto da desapropriação – tal como desenhado pela Carta Magna – é indispensável para, em determinadas situações, realizar a função social da propriedade e garantir a supremacia do interesse público sobre o particular, de forma que não seria plausível, por exemplo, que o Estado encarregado da construção de uma rodovia deixasse de realizar a obra, porque no meio do traçado da pista há um imóvel cujo proprietário se nega a vendê-lo.

Essa situação hipotética evidencia a necessidade de o Poder Público contar com mecanismos para adquirir a propriedade, ainda que contra a vontade do proprietário expropriado, a fim de garantir o benefício da coletividade.

Nesse sentido, a desapropriação não é apenas legítima, como também necessária para consecução dos objetivos do Estado em prol da sociedade.

O problema reside, justamente, no desrespeito à Constituição Federal, ou seja, nos casos em que o Poder Público, por conta de sua manifesta falta de planejamento, ultrapassa os limites estabelecidos na Carta Magna, para impor ao indivíduo a perda pura e simples de sua propriedade, sem que lhe seja paga qualquer indenização.

Em outras palavras, o Poder Público se vale de suas prerrogativas para impor ao proprietário prejudicado todos os ônus decorrentes da perda da propriedade, sem, contudo, pagar a indenização (contraprestação) que lhe é devida previamente.

O esbulho praticado pelo Estado na desapropriação indireta desrespeita o direito de propriedade, na medida em que essa forma de intervenção – ao contrário da desapropriação comum e outras – não possui fundamento constitucional que a autorize.

É claro que, depois de o bem ser incorporado ao patrimônio público, não resta ao proprietário expropriado alternativa, senão pleitear indenização por perdas e danos, já que a reivindicação do objeto, além de vedada (artigo 35 do Decreto-Lei n. 3.365/41), certamente resultaria em prejuízos para coletividade.



Entretanto, há que se ter em mente que a desapropriação indireta é uma situação de fato que, embora tenha efeitos jurídicos reconhecidos pela legislação infraconstitucional e jurisprudência dos tribunais, não possui respaldo na atual ordem constitucional.

Esclarece-se, ainda, que a *desapropriação indireta* não se confunde com o *aposseamento administrativo*. Apesar de serem institutos muito semelhantes, guardam certa diferença no que se refere ao fato de que, na desapropriação indireta, há efetiva extinção do direito de propriedade, enquanto, no *aposseamento administrativo*, a atuação do Estado é voltada apenas a assumir a posse de determinado bem, podendo subsistir o direito de propriedade<sup>40</sup>.

Na maior parte dos casos, contudo, o *aposseamento administrativo* leva à desapropriação indireta, haja vista que esta mesma tem origem no esbulho estatal, mas vai além do simples *aposseamento* ao retirar o direito de propriedade de seu titular.

Diante disso, doutrina e jurisprudência reconhecem, tanto ao proprietário quanto ao possuidor, o direito de pleitear indenização por perdas e danos, em virtude da ação estatal<sup>41</sup>.

Por oportuno, cumpre diferenciar também a desapropriação indireta da imissão provisória na posse.

Conforme já exposto neste trabalho, a imissão provisória é a transferência da posse do bem a ser expropriado antes do fim da ação de desapropriação, sendo concedida ao expropriante nas hipóteses em que há alegação de urgência e depósito prévio do valor fixado em lei (artigo 15, §1º, do Decreto-Lei n. 3.365/41) ou por decisão judicial.

---

<sup>40</sup> Carvalho Filho (2014, p. 895, nota de rodapé n. 227) oferece um exemplo no qual se opera apenas o *aposseamento administrativo*, sendo mantido o direito de propriedade: “É o caso em que a propriedade pertencer a uma entidade política maior, como por exemplo o Estado, e o *aposseamento* for perpetrado contra titulares da posse por entidade política menor, v. g., o Município. Como este não pode desapropriar bens daquele (art. 2º, § 2º, Decreto-lei nº 3.365/1941), sua ação limitar-se-á ao *aposseamento administrativo*”.

<sup>41</sup> A esse respeito, leia-se José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 894-895).

Como se vê, a imissão provisória na posse é uma medida prevista em lei, para, dentro do procedimento de desapropriação comum, dar certa celeridade à realização dos projetos de utilidade pública, ou de interesse social, que originaram a expropriação.

Nesse sentido, o expropriante não precisa aguardar o mandado de imissão definitiva na posse – ao final da ação de desapropriação –, para dar início, por exemplo, à construção da via pública que originou todo o procedimento expropriatório. Basta que o expropriante se valha da imissão provisória na posse.

Muito embora se possa identificar uma aproximação entre a desapropriação indireta e a imissão provisória na posse, por conta do ingresso no bem expropriado antes de paga a indenização, os aludidos institutos são completamente diferentes.

Porquanto, na desapropriação indireta, não há qualquer observância ao procedimento expropriatório comum. O Poder Público simplesmente se imite na posse de determinado bem, para, após dar-lhe uma destinação pública, retirar o direito de propriedade de seu antigo titular. Não existe alegação urgência ou depósito prévio de valores – requisitos da imissão provisória na posse –, nem sequer declaração de utilidade pública, ou de interesse social, ato administrativo indispensável para iniciar a desapropriação.

### **3.2 Indenização posterior**

No presente trabalho, optou-se por apresentar os critérios de fixação do *quantum* indenizatório na ação desapropriação comum conjuntamente com aqueles utilizados na ação indenizatória por desapropriação indireta. Fez-se essa escolha com o intuito de facilitar o estudo comparativo entre as duas formas de indenização.

Dito isso, passa-se a discorrer acerca da fixação da verba indenizatória devida ao proprietário expropriado.

#### **3.2.1 Indenização na ação de desapropriação comum**

A indenização decorrente do procedimento expropriatório comum, ou seja, daquele promovido por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, deve ser prévia, justa e em dinheiro, segundo o artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal. Essa é a regra geral para se indenizar aquele que perde o direito de propriedade em decorrência da desapropriação.

Cumpre, então, identificar os significados desses princípios que Carvalho Filho (2014, p. 866) identifica como: precedência, justiça e pecuniariedade.

A indenização *prévia* é aquela paga antes de consumada a transferência da propriedade do bem para o expropriante. O princípio da precedência apresenta uma ideia de causa e efeito: uma vez feito o pagamento da indenização, no mesmo instante transfere-se o bem.

A desapropriação indireta, como se verá a seguir, representa um absoluto desrespeito ao princípio da precedência, já que a indenização é paga muito tempo depois de consumada a perda da propriedade.

Por indenização *justa*, Bandeira de Mello (2012, p. 900) entende: “[...] é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio”.

Para que se atenda ao princípio da justiça, a indenização não deve se limitar apenas ao valor do bem em si, mas também abranger correção monetária, juros moratórios e compensatórios, bem como honorários advocatícios.

De acordo com o artigo 26, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41<sup>42</sup>, a correção monetária pode ser realizada, de ofício ou a requerimento da parte, após o prazo de um ano da data da avaliação do bem.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>43</sup> e Superior Tribunal de Justiça<sup>44</sup>, entretanto, vem relativizando o prazo de um ano estabelecido no citado artigo 26, entendendo que a correção monetária é devida até a data do efetivo pagamento da

---

<sup>42</sup> Art. 26, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado, conforme índice que será fixado, trimestralmente, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República”.

<sup>43</sup> Súmula n. 561 do Supremo Tribunal Federal: “Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez”.

<sup>44</sup> Súmula n. 67 do Superior Tribunal de Justiça: “Na desapropriação, cabe a atualização monetária, ainda que por mais de uma vez, independente do decurso de prazo superior a um ano entre o cálculo e o efetivo pagamento da indenização”.

indenização, sendo possível realizar-se o cálculo de atualização por mais de uma vez, independente do decurso de prazo superior a um ano entre o cálculo e o efetivo pagamento.

Os juros moratórios são devidos em virtude da demora no pagamento da indenização pelo expropriante.

A base de cálculo dos juros moratórios é, a princípio, o valor da indenização fixada em sentença, corrigido monetariamente. Esse, por exemplo, é o entendimento de Carvalho Filho (2014, p. 872).

No entanto, o valor da indenização será base de cálculo dos juros moratórios somente nas ações de desapropriação em que o expropriante não se imitiu provisoriamente na posse do bem.

Na hipótese de imissão provisória na posse, existem precedentes do Superior Tribunal de Justiça que indicam que os juros de mora devem incidir sobre a diferença entre os 80% da oferta inicial depositada em Juízo (depósito prévio) e o valor da indenização fixado em sentença<sup>45</sup>.

Isso porque o artigo 33, §2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41 autoriza o proprietário expropriado a levantar 80% do valor depositado pelo expropriante nos casos de imissão provisória na posse<sup>46</sup>.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça, portanto, parece adequado às ações em que ocorra a imissão provisória na posse do bem, pois evita o enriquecimento sem causa do proprietário expropriado, na medida em que limita a incidência dos juros moratórios ao valor que ficou indisponível durante o processo de desapropriação, e que será recebido somente após o trânsito em julgado da sentença de mérito.

---

<sup>45</sup> A esse respeito, vejam-se os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: Recurso Especial n. 1.272.487-SE, relator Ministro Humberto Martins, julgado em 14/04/2015; Agravo Regimental no Recurso Especial 1.442.358-CE, relator Ministro Humberto Martins, julgado em 09/09/2014; Recurso Especial n. 1.273.242-PE, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 27/08/2013.

<sup>46</sup> Artigo 33, §2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41: “O desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela sentença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto neste e no art. 15, observado o processo estabelecido no art. 34”.

O artigo 15-B do Decreto-Lei n. 3.365/41<sup>47</sup>, incluído pela Medida Provisória n. 2.183-56 de 2001, prescreve que os juros moratórios são devidos à razão de até 6% ao ano, e apenas a partir do dia 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ter sido feito, nos termos do artigo 100 da Constituição Federal, que trata dos pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estadual, Distrital e Municipal (sistema de precatórios judiciais).

Dessa forma, fica afastada a aplicação da Súmula n. 70 do Superior Tribunal de Justiça à desapropriação comum promovida por pessoas de direito público (pessoas federativas, autarquias e fundações autárquicas). A referida súmula afirma: “Os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença”.

A Súmula n. 70 continua sendo aplicada, todavia, às pessoas de direito privado autorizadas por lei ou por contrato de concessão de serviços públicos a propor ação de desapropriação, já que estas não se sujeitam ao sistema de precatórios judiciais. (CARVAHO FILHO, 2014, p. 874)

Os juros compensatórios são devidos em decorrência da perda antecipada da posse do bem.

A base de cálculo dos juros compensatórios corresponde à diferença entre os 80% do preço ofertado em Juízo e o valor da indenização fixado em sentença, segundo interpretação do Supremo Tribunal Federal (ADInMC n. 2.332-DF, relator Ministro Moreira Alves, julgado em 05/09/2001) do artigo 15-A, *caput*, do Decreto-Lei n. 3.365/41, incluído pela Medida Provisória n. 2.183-56 de 2001<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Art. 15-B do Decreto-Lei n. 3.365/41: “Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição”.

<sup>48</sup> Art. 15-A, *caput*, do Decreto-Lei n. 3.365/41: “No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos”.

O termo *a quo* para contagem dos juros compensatórios é a data da perda antecipada da posse do proprietário expropriado, que acontece, na ação de desapropriação comum, com a imissão provisória do expropriante na posse do bem<sup>49</sup>.

Muito embora o artigo 15-A do Decreto-Lei n. 3.365/41 fixe o percentual dos juros compensatórios em até 6% ao ano, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida liminar na ADInMC n.2.332-DF, relator Ministro Moreira Alves, julgado em 05/09/2001, para suspender a eficácia da expressão “de até seis por cento ao ano” constante do aludido dispositivo legal.

Dessa forma, continua sendo aplicada a taxa de 12% ao ano para o cálculo de juros compensatórios, conforme a Súmula n. 618 do Supremo Tribunal Federal, que estabelece: “Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano”.

Os juros moratórios e compensatórios, por possuírem pressupostos distintos, são cumuláveis<sup>50</sup>, não configurando anatocismo vedado em lei a incidência daqueles sobre estes<sup>51</sup>. Esse é o entendimento majoritário em doutrina e jurisprudência – com o qual se concorda –, pois, até o efetivo pagamento da indenização, o proprietário expropriado suporta tanto o prejuízo da perda antecipada da posse quanto o do atraso no recebimento do *quantum* indenizatório, o que viabiliza a cumulação de tais juros<sup>52</sup>.

Os honorários advocatícios da ação de desapropriação comum estão previstos no artigo 27, §1º, do Decreto-Lei n. 3.365/41, com redação alterada pela Medida Provisória n. 2.183-56 de 2001<sup>53</sup>.

Por força do princípio da sucumbência, os honorários serão devidos apenas na hipótese de o valor da indenização fixada em sentença ser maior do que aquele que fora

---

<sup>49</sup> Súmula n. 164 do Supremo Tribunal Federal: “No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência”.

<sup>50</sup> Súmula n. 12 do Superior Tribunal de Justiça: “Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios”.

<sup>51</sup> Súmula n. 102 do Superior Tribunal de Justiça: “A incidência dos juros moratórios sobre os compensatórios, nas ações expropriatórias, não constitui anatocismo vedado em lei”.

<sup>52</sup> Em sentido contrário, leia-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 182-183).

<sup>53</sup> Art. 27, §1º, do Decreto-Lei n. 3.365/41: “A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)”.

ofertado inicialmente pelo expropriante, sendo essa operação feita com ambos os valores corrigidos monetariamente.

Nesse caso, a base de cálculo dos honorários advocatícios será justamente a diferença entre o valor da oferta inicial e o da indenização fixada em sentença.

Também integram a base de cálculo dos honorários advocatícios as parcelas relativas aos juros moratórios e compensatórios, devidamente corrigidas<sup>54</sup>.

Segundo o referido §1º do artigo 27, a verba advocatícia será fixada entre 0,5% e 5% do valor da diferença citada, observando-se o limite de R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais). O Supremo Tribunal Federal, entretanto, deferiu medida liminar na ADInMC n. 2.332-DF, relator Ministro Moreira Alves, julgado em 05/09/2001, para suspender a eficácia da expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)” constante do aludido dispositivo legal.

Ainda em atenção ao princípio da justiça nas indenizações resultantes da desapropriação comum, faz-se necessário destacar que, de acordo com os §§ 1º e 2º, do artigo 32, do Decreto-Lei n. 3.365/41, incluídos pela Lei n. 11.977/09<sup>55</sup>, os débitos fiscais relativos ao bem expropriado serão descontados do *quantum* indenizatório.

Para Carvalho Filho (2014, p. 868), o referido artigo 32 não apresenta qualquer prejuízo para a exigência constitucional de indenização *justa*, haja vista que, assim como o proprietário desapropriado tem direito a ser ressarcido em razão da perda experimentada por seu patrimônio, o Poder Público também goza da prerrogativa de cobrar os valores que lhe são devidos, sob pena de enriquecimento sem causa do proprietário que recebe a indenização.

Por fim, a indenização na desapropriação comum deve ser paga em dinheiro – princípio da pecuniariedade.

---

<sup>54</sup> Súmula n. 131 do Superior Tribunal de Justiça: “Nas ações de desapropriação incluem-se no cálculo da verba advocatícia as parcelas relativas aos juros compensatórios e moratórios, devidamente corrigidas”.

<sup>55</sup> Art. 32 do Decreto-Lei n. 3.365/41: “O pagamento do preço será prévio e em dinheiro. § 1º As dívidas fiscais serão deduzidas dos valores depositados, quando inscritas e ajuizadas. § 2º Incluem-se na disposição prevista no § 1º as multas decorrentes de inadimplemento e de obrigações fiscais. § 3º A discussão acerca dos valores inscritos ou executados será realizada em ação própria”.

O depósito em moeda corrente do *quantum* indenizatório tem por objetivo possibilitar ao proprietário expropriado a aquisição, em tese, de outro bem semelhante aquele que perdeu. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 866)

### **3.2.2 Indenização na desapropriação indireta**

Como visto, a indenização no procedimento de desapropriação comum deve ser prévia, justa e em dinheiro, conforme exigência constata do artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal.

Sob essa perspectiva, pode-se visualizar, na desapropriação indireta, um desrespeito ao princípio da precedência da indenização, pois apenas muito tempo depois de perdida a propriedade é que o proprietário expropriado receberá o pagamento devido pelo Poder Público.

Esse pagamento posterior da indenização na desapropriação indireta, embora aceito pela doutrina e jurisprudência nacionais, é uma afronta aos ditames da Carta Magna.

Entretanto, há que se reconhecer também que a desapropriação indireta coloca tanto doutrina quanto jurisprudência em uma encruzilhada, pois, de um lado, existe o direito do proprietário que perdeu seu bem sem qualquer ressarcimento pelo decréscimo patrimonial sofrido, e, de outro, o interesse público, o qual reclama a manutenção da destinação pública dada ao bem – fato consumado –, sob pena de evidente prejuízo para a coletividade.

Diante dessa realidade, não há muito que se fazer senão condenar o Poder Público – em ação judicial – ao pagamento de indenização ao proprietário indevidamente expropriado, ainda que esse valor indenizatório seja posterior à perda da propriedade.

Ademais, não seria plausível impor à coletividade o ônus de perder algo benéfico a todos, para resguardar o interesse de um único indivíduo.

Até porque, a partir do momento em que se dá uma destinação pública ao bem, a situação deixa de envolver apenas indivíduo e Administração Pública, para englobar toda a coletividade. E os interesses desta também gozam de proteção constitucional, cuja expressão maior pode ser encontrada no próprio princípio da supremacia do interesse público.



Tratar o problema da indenização posterior somente a partir da perspectiva do princípio da precedência seria, portanto, um reducionismo perigoso. Capaz de gerar equívocos nos quais o interesse exclusivamente patrimonial do indivíduo se sobreporia ao da sociedade.

Em suma, a indenização posterior ofende a Constituição Federal, pois a Carta Magna expressamente prevê que a indenização será prévia em casos de desapropriação comum, não fazendo qualquer ressalva para a desapropriação indireta. Todavia, a solução encontrada pela doutrina e jurisprudência nacionais no sentido de aceitar o pagamento do valor indenizatório depois da destinação pública dada ao bem, ou seja, posterior a perda da propriedade, é razoável, porquanto, se de outra forma fosse, haveria verdadeiro prejuízo para coletividade, o que significaria afronta ainda maior à ordem constitucional.

Por outro lado, a aceitação da indenização posterior não significa uma autorização para que o Poder Público possa, livremente, praticar a desapropriação indireta.

A Constituição Federal, como vem sendo dito ao longo deste trabalho, autoriza a desapropriação mediante procedimento expropriatório estabelecido em lei, o qual garante o pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro para o proprietário desapropriado. Essa, pois, é a regra geral que deve ser observada pelo Poder Público.

Sob esse aspecto, a desapropriação indireta figura como exceção, sendo admitida apenas nas hipóteses em que a devolução do bem para seu antigo proprietário fica impossibilitada pela destinação pública dada ao objeto.

Não bastasse isso, o caráter excepcional da desapropriação indireta é reforçado pelo fato de que, em regra, os critérios utilizados para o cálculo da indenização nessa modalidade expropriatória podem gerar valores indenizatórios maiores, se comparados com o método de cálculo da desapropriação comum, com evidente prejuízo aos cofres públicos.

Isso se deve, basicamente, a dois motivos: a) base de cálculo dos juros moratórios, compensatórios e honorários advocatícios e b) termo *a quo* dos juros compensatórios.

Antes de avançar nesse ponto, necessário esclarecer que os percentuais de juros moratórios e compensatórios, bem como dos honorários advocatícios, são iguais àqueles estabelecidos para desapropriação comum no Decreto-Lei n. 3.365/41.

Assim, é devida, a título de juros moratórios, a alíquota de até 6% ao ano, a partir do dia 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser efetuado.

No que concerne aos juros compensatórios, é devida a taxa de 12% ao ano, a contar da efetiva perda da posse do bem, que, no caso da desapropriação indireta, se dá com sua ocupação pelo Estado<sup>56</sup>.

Por fim, em relação ao cálculo dos honorários advocatícios, observam-se os limites de 0,5% a 5% previstos no artigo 27, §1º, do Decreto-Lei n. 3.365/41, por força do previsto no §3º, II, daquele mesmo dispositivo legal<sup>57</sup>.

Ao contrário, Carvalho Filho (2014, p. 893) defende que, na desapropriação indireta, por conta de sua natureza de ação indenizatória, devem-se observar os limites de 10% a 20% estabelecidos no Código de Processo Civil para fixação dos honorários advocatícios.

Embora o argumento do referido autor seja razoável, não se concorda com tal entendimento, pois, além de existir regramento expresso a respeito dos honorários advocatícios no Decreto-Lei n. 3.365/41, o Superior Tribunal de Justiça vem aplicando os limites de 0,5% a 5% também aos casos de desapropriação indireta<sup>58</sup>.

Dito isso, e voltando à análise dos aspectos prejudiciais da indenização posterior ao Poder Público, verifica-se que a base de cálculo utilizada para determinar o valor devido a título de juros moratórios e compensatórios, bem como de honorários advocatícios, é o próprio valor da condenação, este fixado na sentença da ação indenizatória por desapropriação indireta proposta pelo proprietário expropriado.

Não se observa, portanto, o valor da diferença entre aquilo que fora ofertado pelo Poder Público e o fixado na condenação, haja vista que, como bem observa Carvalho

---

<sup>56</sup> Súmula n. 69 do Superior Tribunal de Justiça: “Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse e, na desapropriação indireta, a partir da efetiva ocupação do imóvel”.

<sup>57</sup> Art. 27, §3º, do Decreto-Lei n. 3.365/41: “O disposto no § 1º deste artigo se aplica: [...] II - às ações de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta”.

<sup>58</sup> Sobre esse tema, vejam-se os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: Recurso Especial n. 1.300.442-SC, relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 18/06/2013 e Recurso Especial n. 1.416.135-SP, relator Ministro Humberto Martins, julgado em 11 de fevereiro de 2014.

Filho (2014, p. 892), na desapropriação indireta, não há qualquer valor ofertado no início da ação de indenização.

Dessa forma, ainda que os percentuais para o cálculo de juros e honorários sejam os mesmos tanto na desapropriação comum quanta na indireta, é certo que nesta a base de cálculo acaba sendo maior, de maneira que, ao final da ação, o Estado, possivelmente, pagará pelo mesmo bem um valor maior do que aquele que seria devido caso tivesse respeitado o procedimento de expropriação comum, o qual está descrito na legislação infraconstitucional, com destaque para o Decreto-Lei n. 3.365/41, e respaldado na Constituição Federal.

Outro aspecto negativo do pagamento posterior da indenização nos casos de desapropriação indireta encontra-se no termo *a quo* dos juros compensatórios.

Mesmo que o prejuízo aos cofres públicos não seja tão evidente quanto aquele experimentado em virtude da maior base de cálculo de juros e honorários, o termo inicial dos juros compensatórios pode, dependendo do caso concreto, provocar certas distorções na determinação do *quantum* indenizatório, gerando, por conta disso, indenizações de maior valor para o proprietário expropriado.

Isso porque, na desapropriação indireta, o termo inicial para incidência dos juros compensatórios se dá com a efetiva ocupação do bem pelo Estado, ou seja, muito tempo antes da propositura da ação indenizatória pelo proprietário prejudicado, enquanto, na desapropriação comum, os juros compensatórios começam a incidir apenas a partir da imissão provisória na posse, a qual pode nem ocorrer (caso não exista urgência do Poder Público, por exemplo) e, ainda que ocorra, será promovida já durante a ação de desapropriação.

Nesse sentido, considerando que o tempo de incidência dos juros compensatórios, na desapropriação indireta, tende a ser maior, em razão das características dessa modalidade expropriatória quando comparada à desapropriação comum, é possível afirmar que, também sob esse aspecto, a não observância do procedimento de desapropriação comum causa prejuízo aos cofres públicos, pois o Estado acaba pagando valores indenizatórios maiores por bens que, se tivessem sido expropriados respeitando-se a legislação, custariam menos para indenizar.

Superada a análise dos critérios de cálculo que tornam a indenização posterior prejudicial ao Poder Público, cumpre discorrer sobre a possibilidade ou não de compensação entre o valor indenizatório nos casos de desapropriação indireta e os débitos fiscais relativos ao bem expropriado, conforme previsto nos §§ 1º e 2º, do artigo 32, do Decreto-Lei n. 3.365/41, incluídos pela Lei n. 11.977/09.

Para este autor, é inviável a compensação entre os referidos valores, pois a previsão contida nos §§ 1º e 2º, do artigo 32, do Decreto-Lei n. 3.365/41, refere-se apenas à ação de desapropriação comum, que é procedimento especial, não podendo ser estendida, na ausência de previsão legal expressa, para os casos de desapropriação indireta, sob pena de beneficiar o expropriante que em nenhum momento observou o procedimento expropriatório adequado, fato que lhe impede de gozar de prerrogativas oferecidas pela lei geral da desapropriação<sup>59</sup>.

Diante do exposto, restou demonstrado que o pagamento posterior da indenização na desapropriação indireta, não só ofende a Constituição Federal, prejudicando o proprietário expropriado, como também se mostra danoso para o próprio Poder Público, haja vista que os critérios adotados para o cálculo do valor indenizatório tornam este maior do que realmente seria, caso tivessem sido observados os procedimentos expropriatórios adequados.

Portanto, mesmo que a desapropriação indireta seja tolerada tanto pela jurisprudência quanto pela doutrina, com o pagamento de indenização posterior, isso não significa autorização a sua prática indiscriminada, de forma que a ocorrência dessa modalidade expropriatória deve ser sempre vista como exceção, na qual a devolução do bem ao ex-proprietário mostra-se danosa à coletividade.

### **3.3 Possibilidades e limitações de defesa da propriedade**

As possibilidades de defesa da propriedade para o seu titular são bastante escassas em quaisquer das modalidades de desapropriação, pois, em virtude dos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da função social da propriedade, o Poder

---

<sup>59</sup> No sentido da impossibilidade de compensação entre a indenização na desapropriação indireta e os débitos fiscais relativos ao bem expropriado, vejam-se os seguintes precedentes: Apelação Cível n. 70042579870 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, relator Desembargador José Luiz Reis de Azambuja, julgado em 19/12/2012 e Apelação Cível n. 0175479-66.2007.8.26.0000 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, relator Desembargador Vicente de Abreu Amadei, julgado em 05/06/2014.

Público goza de determinadas prerrogativas que, de um lado, favorecem o interesse da coletividade e, de outro, restringem a defesa do direito do proprietário expropriado, impedindo que este mantenha consigo a propriedade do bem objeto da desapropriação.

Na desapropriação comum, conforme já estudado no Capítulo 2 deste trabalho, o direito de defesa do proprietário é limitado nas matérias que podem ser arguidas em sede de contestação na ação judicial expropriatória.

Em consequência, podem ser suscitadas, como preliminar, a) ausência de hipótese legal autorizadora da desapropriação; b) irregularidades formais do ato expropriatório (competência, forma, caducidade) e c) ausência de pressupostos processuais e condições da ação. No mérito, cabe apenas discutir o *quantum* indenizatório.

Contudo, a desapropriação comum oferece ao proprietário uma “via alternativa” para defesa de seu direito, a qual pode, dependendo do caso concreto, garantir a manutenção do direito de propriedade com seu titular original. Trata-se da “ação direta”, um processo judicial autônomo que permite ao proprietário arguir todas as demais teses defensivas.

É o caso, por exemplo, de discussões a respeito da legalidade do ato declaratório de utilidade pública ou de interesse social, que podem ser objeto ação de invalidação de ato administrativo. Uma vez invalidada a declaração expropriatória, inviabilizado está o processo de desapropriação como um todo.

A ação direta, embora não enseje a suspensão da ação de desapropriação comum<sup>60</sup>, é causa de conexão com esta, resultando na reunião dos feitos para que sejam decididos simultaneamente, nos termos do artigo 105 do Código de Processo Civil. O julgamento simultâneo dos processos é medida que pode impedir a consumação da desapropriação, mantendo-se a propriedade com seu legítimo titular.

Como se vê, no procedimento de desapropriação comum, ainda que restritas as possibilidades de defesa do proprietário, a existência de uma declaração expropriatória na qual o Poder Público formaliza sua intenção de desapropriar determinado bem, garante ao

---

<sup>60</sup> A esse respeito, veja-se o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça: Embargos de Declaração em Recurso Especial n. 1.034.192-MS, relator Ministro Luiz Fux, julgado em 16/04/2009.

proprietário o conhecimento necessário da situação, fato que lhe possibilita agir em defesa de seu direito, até mesmo antes da propositura da ação de desapropriação pelo expropriante, por meio da ação direta.

A desapropriação indireta, por sua vez, não garante ao proprietário qualquer conhecimento prévio a respeito da intenção do Poder Público. Algo que, evidentemente, impede a propositura de ação de invalidação de ato administrativo – o ato declaratório nem mesmo existe –, além de dificultar uma rápida reação daquele que pretende proteger-se dos abusos estatais.

A defesa do direito de propriedade na desapropriação indireta, portanto, é ainda mais restrita do que na desapropriação comum, pois sendo inexistente a declaração expropriatória, torna-se impossível avaliar sua legalidade em ação de invalidação de ato administrativo (ação direta).

Os interditos possessórios e a ação indenizatória figuram como as principais defesas do proprietário que se depara com uma situação de desapropriação indireta.

A utilização de uma ou outra das referidas defesas está intimamente ligada ao fato de ter sido dada ou não destinação pública ao bem, haja vista que essa é a condição necessária para se determinar se o objeto da desapropriação indireta incorporou-se ao patrimônio público.

Enquanto não ocorrida a destinação pública do bem, é perfeitamente possível a propositura de ações possessórias pelo possuidor em face do ente público que pretende promover a desapropriação sem observância do procedimento legal, visando, conforme o caso, reintegrar, manter ou cessar ameaça da posse<sup>61</sup>.

A questão que dificulta a utilização dos interditos possessórios é, justamente, saber em que momento se dá a destinação pública do bem. Isso porque, no caso concreto, a demonstração de que ainda não houve a incorporação do bem ao patrimônio público pode ser muito difícil.

---

<sup>61</sup> Nesse mesmo sentido, leia-se José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 884-885), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 191-192) e Hely Lopes Meirelles (2010, p. 634).

Por exemplo, o Município deseja construir uma nova via ligando duas comunidades em seu território. Entretanto, não providencia a desapropriação de um dos imóveis que estão no traçado da estrada. Começam as obras de demarcação e terraplanagem. O proprietário, então, propõe uma ação possessória alegando turbação de sua posse, em virtude das máquinas que estão transitando por seu terreno.

No caso apresentado, é difícil dizer com clareza se já houve ou não destinação pública do bem, tendo em vista que, mesmo não estando concluída a estrada, existem recursos públicos sendo gastos na demarcação e terraplanagem do local.

Dessa forma, existe certa limitação na utilização das ações possessórias como medidas a fim de se evitar a ocorrência da desapropriação indireta.

De qualquer modo, caso o prejudicado (proprietário ou possuidor) consiga provar que não houve destinação pública do bem, não há dúvida de que deve ter sua ação possessória julgada procedente.

Uma vez incorporado ao patrimônio público, o bem não pode mais ser objeto de reivindicação, pois, além do evidente prejuízo ao interesse público, tal prática é expressamente vedada pelo artigo 35 do Decreto-Lei n. 3.365/41, *in verbis*: “Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos”.

Nesse contexto, a ação indenizatória por desapropriação indireta surge como uma última tentativa de tutelar o direito do proprietário expropriado.

Importante dizer que a pretensão dessa ação de perdas e danos é meramente indenizatória e, como tal, segue o procedimento comum, ordinário ou sumário, do Código de Processo Civil. Logo, não se aplicam as normas do procedimento especial previsto no Decreto-Lei n. 3.365/41. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 885)

São partes na ação indenizatória, normalmente, o proprietário expropriado como autor e o ente público expropriante como réu<sup>62</sup>.

Podem, ainda, figurar no polo ativo da demanda o promissário comprador e o terceiro que adquire o bem depois de ocorrida a desapropriação indireta. Neste último caso, a jurisprudência entende que, com a alienação, o alienante transmitiu todos os direitos e ações relativos à coisa. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 886-887)

A jurisprudência considera a ação indenizatória por desapropriação indireta como de natureza real, atribuindo-lhe um prazo prescricional de 15 (quinze) anos – o mesmo estabelecido para usucapião extraordinária, de acordo com o artigo 1.238 do Código Civil.

Ao longo deste capítulo e, em especial, do presente item, buscou-se descrever a desapropriação indireta a partir de uma análise comparativa com o procedimento de desapropriação comum contido no Decreto-Lei n. 3.365/41.

Como resultado desse estudo, verifica-se que seja qual for a forma utilizada pelo Estado para expropriar um bem, é certo que, na maioria das vezes, as chances de preservação do direito de propriedade com seu titular original são mínimas, quando não inexistentes.

Entretanto, a desapropriação indireta mostra-se nitidamente mais desvantajosa ao titular do direito de propriedade quando comparada com o procedimento de desapropriação comum.

A ausência de decreto expropriatório que permita a verificação da legalidade do ato administrativo e a dificuldade de se demonstrar a não destinação pública do bem expropriado nas ações possessórias restringem demasiadamente as possibilidades de defesa do direito de propriedade na desapropriação indireta.

Diante disso, pouco resta ao proprietário expropriado, senão utilizar a ação de indenização para se ver ressarcido dos prejuízos provocados pelo esbulho estatal.

---

<sup>62</sup> Nos casos de apossamento administrativo, admite-se que o possuidor prejudicado ingresse em juízo com ação indenizatória contra a Administração Pública, pleiteando o ressarcimento pela perda de seu direito. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 895)



Outras ações – como mandado de segurança ou ação de conhecimento com pedido de tutela antecipada – enfrentariam, quando cabíveis, os mesmos problemas/limitações ora abordados, de maneira que não figuram como alternativas capazes de evitar a desapropriação indireta. O seu efeito prático seria muito semelhante àqueles já alcançados, por exemplo, pelas ações possessórias.

## CONCLUSÃO

No Capítulo 1, apresentaram-se diversas modalidades legítimas de intervenção do Estado na propriedade, as quais têm como fundamento a supremacia do interesse público sobre o privado e a função social da propriedade.

Embora a propriedade seja garantida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é certo que esse direito não é absoluto na atual ordem constitucional brasileira.

Portanto, as ações estatais no sentido de condicionar o exercício do direito de propriedade ou de lhe onerar com algum uso público são necessárias a fim de se garantir o benefício da coletividade em situações autorizadas pela Carta Magna.

Nesse contexto, encontra-se também a desapropriação, instituto bastante versátil, que – conforme visto no Capítulo 2 – possui espécies e regramentos diversos, garantindo sempre, todavia, as prerrogativas do expropriante sobre o proprietário expropriado, tais como o direito de imissão provisória na posse e a limitação das matérias de defesa.

Tais prerrogativas, no entanto, não contrariam a Constituição Federal, pois a observância dos procedimentos expropriatórios previstos em lei, com destaque para o de desapropriação comum – regulado, em grande medida, pelo Decreto-Lei n. 3.365/41 –, garante ao proprietário expropriado o conhecimento antecipado acerca do interesse do Poder Público no bem e o pagamento prévio de indenização.

Mesmo quando se fala em imissão provisória na posse, há que se reconhecer que o direito do proprietário está resguardado pela legislação infraconstitucional, a qual exige, no procedimento de desapropriação comum, declaração de urgência e depósito prévio de valor determinado por critérios legais ou arbitrado pelo Juiz.

Assim, ainda que a desapropriação seja a mais drástica das modalidades interventivas, a observância pelo Estado do procedimento expropriatório previsto em lei e respaldado na Constituição Federal garante ao proprietário expropriado o direito de, ao

menos, verificar a legalidade daquele procedimento e de discutir o *quantum* indenizatório antes de consumada a transferência da propriedade.

Essas garantias ao proprietário expropriado, contudo, não são observadas na desapropriação indireta, de maneira que, ao longo do Capítulo 3, buscou-se descrever tal espécie atípica de expropriação, bem como demonstrar os prejuízos de sua prática não só àquele que perde seu bem, como também ao Poder Público.

Como dito, a desapropriação indireta é o fato administrativo através do qual o Estado se apossa de determinado bem, para, depois de dar-lhe destinação pública, incorporá-lo ao seu patrimônio, adquirindo-lhe a propriedade, sem observância dos requisitos constitucionais de declaração expropriatória e de pagamento de indenização prévia.

Em que pese à relativa aceitação jurisprudencial e doutrinária da desapropriação indireta, há, em sua prática, um desrespeito à Constituição Federal, pois esta garante o direito de propriedade e estabelece como requisitos autorizadores da desapropriação a declaração de utilidade pública ou de interesse social e o pagamento de indenização prévia.

Por outro lado, levando em conta que a desapropriação indireta se trata de um *fato consumado*, e que sua reversão proporciona, o mais das vezes, prejuízos à coletividade (interesse público), se aceita a solução encontrada pela jurisprudência, no sentido de resolver o problema com o pagamento de indenização posterior ao proprietário expropriado.

A aceitação da desapropriação indireta, entretanto, não é uma autorização para seu uso indiscriminado pelo Poder Público, mas tão somente medida excepcional a ser utilizada em casos nos quais não exista possibilidade de devolução do bem ao seu antigo proprietário.

A excepcionalidade da desapropriação indireta reside, principalmente, no fato de ela ser contrária à Constituição Federal. A esse respeito, também se destacam os seguintes fatores: a) indenizações posteriores que tendem a ser maiores do que aquelas decorrentes da desapropriação comum e b) limitação demasiada das possibilidades de defesa da propriedade.

Em relação às indenizações posteriores, os critérios utilizados para seu cálculo podem gerar valores indenizatórios maiores – se comparados com o método de cálculo da desapropriação comum –, por conta, basicamente, de duas variáveis: a) base de cálculo dos

juros moratórios, compensatórios e honorários advocatícios e b) termo *a quo* dos juros compensatórios.

Já no que concerne às limitações de defesa da propriedade, estas decorrem da inexistência de declaração expropriatória, fato que impede a discussão da legalidade desse ato administrativo. Além disso, a propositura de ações possessórias enfrenta a dificuldade de se provar a não destinação pública do bem, a qual, uma vez ocorrida, não deixa alternativa senão o manejo de ação indenizatória.

Como resultado desse estudo, verifica-se que a desapropriação indireta mostra-se, nitidamente, mais desvantajosa ao titular do direito de propriedade, bem como ao próprio Poder Público, quando comparada com o procedimento de desapropriação comum.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Sítio eletrônico <planalto.gov.br>

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Legislação Federal. Sítio eletrônico <planalto.gov.br>

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil. Legislação Federal. Sítio eletrônico <planalto.gov.br>

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Legislação Federal. Sítio eletrônico <planalto.gov.br>

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Legislação Federal. Sítio eletrônico <planalto.gov.br>

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Legislação Federal. Sítio eletrônico <planalto.gov.br>

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Legislação Federal. Sítio eletrônico <planalto.gov.br>

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADInMC n. 2.332-DF, relator Ministro Moreira Alves, julgado em 05/09/2001. Sítio eletrônico <<http://www.stf.jus.br>>

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 23. Sítio eletrônico <<http://www.stf.jus.br>>

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 164. Sítio eletrônico <<http://www.stf.jus.br>>

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 561. Sítio eletrônico <<http://www.stf.jus.br>>

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 618. Sítio eletrônico <<http://www.stf.jus.br>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 997.675-RJ, relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 17/03/2009. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.272.487-SE, relator Ministro Humberto Martins, julgado em 14/04/2015. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 1.442.358-CE, relator Ministro Humberto Martins, julgado em 09/09/2014. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.273.242-PE, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 27/08/2013. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.300.442-SC, relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 18/06/2013. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.416.135-SP, relator Ministro Humberto Martins, julgado em 11 de fevereiro de 2014. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração em Recurso Especial n. 1.034.192-MS, relator Ministro Luiz Fux, julgado em 16/04/2009. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 12. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 67. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 69. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 70. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 102. Sítio eletrônico <<http://www.stj.jus.br/>>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, Carlos Alberto. *Direito civil brasileiro: direito das coisas*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 29. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo et al. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. v. I. 24. ed. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. TJRS. Apelação Cível n. 70042579870, relator Desembargador José Luiz Reis de Azambuja, julgado em 19/12/2012.

SÃO PAULO. TJSP. Apelação Cível n. 0175479-66.2007.8.26.0000, relator Desembargador Vicente de Abreu Amadei, julgado em 05/06/2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SILVA, Priscila Guedes Castilho da. Desapropriação por utilidade pública: prévia indenização em dinheiro e o regime de precatórios. *De Jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, n.16, p.400-419, jan./jun., 2011. Sítio eletrônico <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/996?show=full>>